

OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES DE PORTUGAL: ORGANIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO¹

JORGE BACELAR GOUVEIA²

Resumo: O presente texto versa sobre os serviços de informações em Portugal, apresentando uma simultânea perspetiva quer quanto à sua evolução histórica e organização atual, quer quanto ao tema específico da sua fiscalização externa.

Abstract: This paper analyzes the intelligence services in Portugal, with a simultaneous perspective both as to its historical evolution and current organization, either as to the specific topic of your external oversighting.

Palavras-chave: segurança nacional, Estado de Direito, direitos, liberdades e garantias, serviços de informações, fiscalização

Key-words: national security, rule of law, fundamental rights, intelligence services, oversighting

¹ Versão atualizada do texto publicado na obra coletiva AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (coord. de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), I, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 171-192 (ISBN 978-972-40-3053-1). Entregue: 11.11.2012. Aceite: 13.12.2012.

² Antigo Presidente do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (2004-2008). Doutor e Agregado em Direito e Professor Cate-drático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa. Email: jbg@fd.unl.pt. Website: www.jorgebacelargouveia.com

I

O ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-POLÍTICO

1. A III República Portuguesa

Com a implantação da III República, após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a aprovação da atual Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), Portugal entrou num novo período da sua história, libertando-se de um regime autoritário e fascizante de direita, que tinha uma forte inspiração nacionalista e que prevaleceu durante 48 anos (de 28 de maio de 1926 a 24 de abril de 1974).

Gradualmente foram sendo estabelecidas as diversas estruturas de democratização do país, simultaneamente que se concedeu a independência política às antigas colónias portuguesas – hoje os Estados independentes de Angola (11 de novembro de 1975), Cabo Verde (5 de julho de 1975), Guiné-Bissau (24 de setembro de 1973), Moçambique (25 de junho de 1975) e São Tomé e Príncipe (12 de julho de 1975)³.

De então até aos nossos dias, muitos dos procedimentos e das práticas institucionais foram mudadas, tendo sido provavelmente a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (agora União Europeia), em 1 de janeiro de 1986, a reforma que mais profundamente transformaria Portugal, modernizando a economia, qualificando a sociedade e os seus recursos e abrindo o país a novos espaços e a novas culturas.

O próprio texto da CRP, aprovado em 2 de abril de 1976, já conheceu 7 revisões constitucionais, as quais alteraram bastante a sua versão original. As datas das revisões constitucionais havidas foram as seguintes: 1982, 1989, 1991, 1997, 2001, 2004 e 2005⁴.

³ Para uma apreciação geral sobre este período constitucional revolucionário, bem como os seus reflexos nas colónias portuguesas africanas que na altura alcançariam a independência política, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4.^a ed., Coimbra, 2011, pp. 135 e ss.

⁴ Sobre as diversas revisões da Constituição Portuguesa de 1976, que sensivelmente modificaram a sua versão inicial, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 482 e ss.

2. A Constituição Portuguesa e a segurança nacional

Com a aprovação de um texto constitucional democrático, tributário de uma forte conceção de Estado de Direito⁵, naturalmente que a segurança não podia deixar de se refletir no conjunto das opções constitucionais que foram sendo feitas, ora no momento inicial, ora mais tarde aquando das diversas revisões constitucionais posteriores.

É assim que a ideia de segurança nacional está presente em diversos dos preceitos constitucionais, com essa verificação se comprovando bem a importância constitucional e democrática de tão relevante desígnio⁶.

A manifestação mais geral do relevo do objetivo da segurança é alcançada num dos preceitos introdutórios do articulado constitucional, no qual se estabelece, com clareza, que duas das tarefas fundamentais do Estado são:

- “Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”⁷;
- “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático”⁸.

Mas esta é uma preocupação que também aflora, agora mais especificamente, em disposições constitucionais atinentes aos direitos fundamentais das pessoas, não apenas se associando o direito à segurança com o direito à liberdade⁹, em contexto da intervenção restrita do Direito Penal e do Direito Processual Penal, bem como se esclarecendo que outros direitos fundamentais – além daquele direito fundamental à liberdade e à segurança – são suscetíveis de limitação em nome de

⁵ Cfr. o art. 2.º da CRP.

⁶ Sobre a segurança nacional e a sua projeção constitucional, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços Secretos em Portugal – Os Serviços de Informação e a Comunicação Social*, Lisboa, 2002, pp. 50 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa-Díli, 2012, pp. 537 e ss.

⁷ Art. 9.º, al. a), da CRP.

⁸ Art. 9.º, al. b), da CRP.

⁹ Como expressamente se afirma no art. 27.º, n.º 1, da CRP: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

*finalidades de segurança do Estado pela alusão ao segredo de Estado e à investigação criminal*¹⁰.

Do mesmo modo, a parte organizatória da CRP, enquanto estatuto jurídico do poder político, se mostra sensível aos aspetos da segurança, indexando a atividades e organizações específicas – às Forças Armadas¹¹ e à Polícia¹² – as dimensões, respetivamente, externa e interna da segurança do Estado.

Pensando particularmente na atividade de informações como instrumento de segurança do Estado, *só a partir de 1997, com a aprovação da IV revisão constitucional, é que tal realidade seria constitucionalizada*, ainda que apenas no plano meramente organizacional, dizendo-se que a legislação em causa é da autoria da Assembleia da República, não do Governo e muito menos de outras entidades legislativas não estaduais¹³: é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República legislar sobre o “Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado”¹⁴.

Claro que a relevância constitucional da atividade de produção de informações do Estado não adquire apenas uma importância formal e organizatória, desde logo porque a sua admissibilidade em Estado

¹⁰ O art. 268.º, n.º 2, da CRP, limitando o direito à *open file Administration*, invoca a necessidade da proteção daqueles bens: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

¹¹ Competindo-lhes, nos termos do art. 275.º, n.º 1, da CRP, a “A defesa militar da República”, consistindo a defesa nacional, nos termos amplos em que o art. 273.º, n.º 2, da CRP, a concebe, em algo de muito equiparável à ideia comum de segurança externa: “A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

¹² Atividade policial que beneficia de um estatuto constitucional próprio no art. 272.º da CRP, em cujo n.º 1 se prescreve que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

¹³ Como é o caso em Portugal, sendo um Estado unitário politicamente regionalizado, com Regiões Autónomas, que também dispõem de competência legislativa. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 4.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 965 e ss.

¹⁴ Art. 164.º, al. q), da CRP.

de Direito, se bem que numa certa configuração genérica, fica sendo constitucionalmente aceite.

Simplesmente, essa relevância é ainda primacialmente organizatória, situando-se aquelas normas numa linha de exercício legislativo na definição do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), quanto à sua essência, em favor do Estado, através da Assembleia da República, que se deve revelar num tipo especial de ato legislativo, que é a lei orgânica¹⁵.

3. A dificuldade de implantar a atividade de informações do Estado

Contudo, se é verdade que em 30 anos Portugal avançou rapidamente na modernização e aperfeiçoamento das suas estruturas políticas, económicas, sociais e culturais, não é menos verdade que o mesmo ritmo não se aplicou a todas essas importantes reformas.

*Estamos a pensar precisamente na trajetória seguida para a criação – legislativa e institucional – da atividade de informações de Estado, que se foi desenvolvendo com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de algumas dúvidas existenciais quanto ao modelo institucional a seguir*¹⁶.

Havia um grande trauma a vencer, trauma psicológico, trauma histórico e trauma político: a necessidade de criar serviços de informações do Estado. Mas tal nunca poderia significar qualquer regresso ao passado, protagonizado que foi pela atividade de informações levada

¹⁵ Quanto ao regime constitucional das leis orgânicas, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1237 e ss.

¹⁶ Para um percurso histórico da atividade de informações do Estado, desde a fundação de Portugal até aos nossos dias, v. PEDRO CARDOSO, *As informações em Portugal*, 2.^a ed., Lisboa, 2004, pp. 19 e ss.; VIZELA CARDOSO, *As informações em Portugal*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Coimbra, 2006, pp. 1 e ss.

Especialmente PEDRO CARDOSO (*As informações em Portugal*, pp. 19 e ss.) distingue três períodos: 1.º período – da fundação de Portugal (1143) até ao início dos Descobrimentos (1415); 2.º período – dos Descobrimentos até à independência do Brasil (1822); 3.º período – desde esta data até à descolonização pós-25 de Abril de 1974, particularmente a independência de Angola (1975).

a cabo por duas instituições que tinham ficado com as cicatrizes do horror do regime do Estado Novo autoritário, derrubado na madrugada de 25 de Abril de 1974: eram elas a PIDE – a Polícia Internacional de Defesa do Estado – e a DGS – a Direção-Geral de Segurança¹⁷, esta substituindo aquela na passagem de Oliveira Salazar a Marcello Caetano no lugar central do sistema político, que era para a anterior Constituição de 1933 o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

Tudo se agravava ainda mais pela ideia – que atualmente se vai tornando crescentemente mais nítida, à medida que os estudos históricos também avançam – de que a atividade da PIDE-DGS nem sequer era primordialmente de informações do Estado, mas fundamentalmente de controlo e de perseguição dos opositores do regime político de então.

Prova mais evidente dessa dificuldade foi o próprio facto de o reconhecimento constitucional específico da atividade de informações do Estado só ter sido feito em 1997, ainda que anteriormente essa mesma atividade se pudesse legitimar com base em instrumentos legislativos, sendo certo que no plano constitucional haveria sempre um mínimo de fundamento jurídico ao nível mais abstrato da proteção da segurança do Estado.

II

A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA

4. A lenta criação e posterior desenvolvimento dos serviços de informações

Não é por isso de espantar que a criação dos serviços de informações em Portugal, mais tarde densificado na ideia consolidada de um sistema de informações, não tivesse sido uma prioridade da democra-

¹⁷ Cfr. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, p. 85.

cia política e económica implantada em Portugal¹⁸ na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974¹⁹.

Verdadeiramente, só a partir da década de 1980, é que se assumiria a vontade política da criação de um serviço de informações internas – o Serviço de Informações de Segurança (SIS) – e tendo ficado para alguns anos mais tarde a criação de um serviço de informações externas – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED).

Sendo esse um caminho que tem sido feito com alguma tergiversação, justifica-se distinguir *cinco períodos na evolução da atividade dos serviços de informações em Portugal*:

- a) 1.º período (1974-1984): *de ausência de serviços de informações*, com a ocupação desse espaço vazio por parte dos serviços de informações militares²⁰;
- b) 2.º período (1984-1995): *de criação do Sistema de Informações da República Portuguesa* (SIRP), apoiado na previsão legal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e no Serviço de Informações Militares (SIM), mas só o segundo e o terceiro efetivamente funcionando;

¹⁸ Para o que muito terá contribuído também um certo jeito de a comunicação social portuguesa encarar este assunto da atividade da produção de informações do Estado. Cfr. o trabalho de PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 91 e ss.

¹⁹ Sobre a criação e a evolução dos serviços de informações em Portugal em geral, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 36 e ss.; RAMIRO LADEIRO MONTEIRO, *Subsídios para a história recente das informações em Portugal*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 459 e ss.; ANTÓNIO PINHEIRO e ANTÓNIO PARADELO, *Segurança e Defesa em Portugal*, in AAVV, *Pensar a Segurança e a Defesa* (coordenação de JOSÉ MANUEL FREIRE NOGUEIRA), Lisboa, 2005, pp. 253 e ss.; ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006, pp. 4 e ss.; VIZELA CARDOSO, *As informações...*, pp. 14 e ss.; SÓNIA REIS e MANUEL BOTELHO DA SILVA, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, III – Lisboa, Dezembro 2007, pp. 1251 e ss.

²⁰ Cfr. a opinião de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, *O Sistema de Informações...*, p. 5.

- c) *3.º período (1995-2004): de estabilização apenas de dois serviços de informações*, mantendo-se o Serviço de Informações de Segurança, e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM) alterando parcialmente a sua natureza, ao incluir atribuições no domínio das informações militares, além de se ter operado a sua criação efetiva, sem esquecer ainda a transformação do Sistema de Informações Militares (SIM) na Divisão das Informações Militares (DIMIL) em 1993;
- d) *4.º período (2004-2009): de aproximação da atividade dos dois serviços de informações – o SIED e o SIS – através da criação do cargo do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP)*, incumbido da coordenação das suas atividades, com a faculdade da partilha de serviços administrativos comuns àqueles dois serviços, sem ainda olvidar a perda nas atribuições do SIED das informações militares, remetidas ao âmbito do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- e) *5.º período (2009-....): de criação de estruturas administrativas comuns no âmbito do SIRP, além do reforço de meios operacionais dos serviços de informações*, com a aprovação da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

Numa palavra: *o momento atual corresponde, na história político-constitucional democrática do Portugal da III República, ao 5.º período*, justificando-se uma explicação mais minuciosa dos diversos elementos do Sistema de Informações da República Portuguesa.

5. A configuração atual do Sistema de Informações da República Portuguesa

A situação que hoje se vive é radicalmente diversa daquela que foi sendo percorrida ao longo destas três décadas de regime democrático, sob a égide da CRP.

Do ponto de vista da opinião pública portuguesa, entendimento reforçado depois do 11 de setembro de 2001, a importância da ativi-

dade de informações do Estado passou a ser encarada com mais determinação, num sinal de amadurecimento do relevo a dar à proteção dos valores do Estado.

Noutra perspetiva, a versão atual da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (LQSIRP) confirma esta mesma importância, tendo sido introduzidas – por ação da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – profundas alterações com vista a melhorar a eficiência da produção de informações, ao mesmo tempo reforçando os poderes de fiscalização sobre essa mesma atividade, assim se explicando o tal 4.º período assinalado, dessas alterações se salientando estas *cinco* mais significativas:

- *a centralização da coordenação da atividade de informações*, até então diretamente tutelada por Ministros sectoriais, *ao nível do próprio Primeiro-Ministro*, ao atuar por intermédio de um Secretário-Geral, por ele livremente nomeado e exonerado;
- *a condução da atividade de cada um dos serviços de informações* – o SIED e o SIS – *atribuída ao Secretário-Geral*, que para o efeito dispõe de um gabinete de apoio, com estruturas administrativas comuns àqueles dois serviços de informações, em matéria de “... gestão administrativa, financeira e patrimonial”²¹;
- *a manutenção da autonomia administrativa e financeira de cada um dos serviços*²² – o SIED e o SIS – e o reforço dos recursos financeiros e de meios humanos com vista ao aperfeiçoamento da sua atividade;
- *a exclusão das informações militares do SIRP*, embora mantendo uma conexão com a sua vertente fiscalizadora, porquanto a nova orgânica do SIRP, constante da LQSIRP, “...não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”²³;

²¹ Art. 35.º, n.º 1, da LQSIRP.

²² Cfr. o art. 16.º da LQSIRP.

²³ Art. 34.º, n.º 1, da LQSIRP.

- a criação em 2009 das estruturas administrativas comuns permitidas pela LQSIRP, com isso se obtendo ganhos de eficiência na atividade não operacional.

6. O quadro legislativo do Sistema de Informações da República Portuguesa

Além da particular alusão constitucional que houve ocasião de assinalar, o SIRP, do ponto de vista das suas fontes legislativas, apoia-se num diploma legal fundamental, que tem a sua origem na Lei n.º 30/84, cujo objeto é, de resto, estabelecer “...as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa”²⁴, o qual se distribui por seis capítulos:

- Capítulo I – *Princípios gerais* (arts. 1.º a 7.º);
- Capítulo II – *Fiscalização* (arts. 8.º a 13.º);
- Capítulo III – *Orgânica do Sistema* (arts. 14.º a 22.º);
- Capítulo IV – *Uso da informática* (arts. 23.º a 27.º);
- Capítulo V – *Deveres e responsabilidades* (arts. 28.º a 33.º);
- Capítulo VI – *Disposições finais* (arts. 34.º a 36.º).

A versão atual da LQSIRP – dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – não é, porém, a sua versão inicial, pois que foram vários os momentos de intervenção legislativa, os quais modificaram as opções iniciais, ao sabor dos períodos que pudemos sinteticamente retratar:

- a criação do SIRP pela Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (2.º período);
- a primeira alteração, dada pela Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro (3.º período), que estabeleceu a obrigatoriedade do porte de documento de identificação;
- a segunda alteração, dada pela Lei n.º 15/96, de 30 de abril (3.º período), que reforçou as competências do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações;

²⁴ Art. 1.º da LQSIRP.

- a terceira alteração, dada pela Lei n.º 75-A/97, de 22 de julho (3.º período), que pontualmente alterou o modo de eleição dos membros do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações;
- a quarta alteração, dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro (quarto e atual período), que profundamente reconfigurou o SIRP, dando-lhe a modelação que dele hoje se conhece.

Entretanto, foi aprovada a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, a Lei da Orgânica do SIRP (LOSIRP), que reuniu a legislação dispersa referente a cada serviço de informações, além de ter criado quatro departamentos administrativos comuns ao SIED e ao SIS, segundo o enquadramento previsto pela LQSIRP.

7. A natureza e os princípios estruturantes do Sistema de Informações da República Portuguesa

O SIRP apresenta uma orgânica consolidada²⁵, cabendo-lhe exclusivamente “...assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna”²⁶.

Contudo, a atividade do SIRP está especificamente limitada por alguns importantes princípios:

- *o princípio da constitucionalidade e da legalidade*: a atividade dos serviços de informações está sujeita ao escrupuloso respeito pela Constituição e pela lei, designadamente em matéria de proteção dos direitos fundamentais das pessoas, especialmente frente à utilização de dados informatizados, pois que “Não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão

²⁵ Sobre o atual enquadramento legal do SIRP, v. SÓNIA REIS e MANUEL BOTELHO DA SILVA, *O sistema...*, pp. 1267 e ss.

²⁶ Art. 2.º, n.º 2, da LQSIRP.

- de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei”²⁷;
- o *princípio da exclusividade*: a atividade dos serviços está rigorosamente limitada às suas atribuições, não podendo desenvolver uma atividade de produção de informações em domínio que lhe não tenha sido concedido, já que “Cada serviço só pode desenvolver as atividades de pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas...”²⁸;
 - o *princípio da especialidade*: a atividade dos serviços de informações reduz-se ao seu estrito âmbito, não podendo a sua atividade confundir-se com a atividade própria de outros organismos, como no domínio da atividade dos tribunais ou da atividade policial, na medida em que “Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”²⁹.

8. A orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa

De acordo com a atual versão da LQSIRP, introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2004, o SIRP deixou de contar com dois isolados serviços de informações e passou a ser concebido articuladamente, incorporando os seguintes órgãos:

- o *Conselho Superior de Informações* (CSI);
- o *Secretário-Geral do SIRP* (SGSIRP);
- o *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa* (SIED); e
- o *Sistema de Informações de Segurança* (SIS).

O CSI é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro e dele

²⁷ Art. 3.º, n.º 1, da LQSIRP.

²⁸ Art. 3.º, n.º 3, da LQSIRP.

²⁹ Art. 4.º, n.º 1, da LQSIRP.

fazendo parte os Ministros de Estado e da Presidência, os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República e dois Deputados designados pela Assembleia da República³⁰.

O CSI, com uma natureza de órgão consultivo, tem competências de aconselhamento e coadjuvação do Primeiro-Ministro no âmbito da coordenação dos serviços de informações, podendo pronunciar-se sobre todos os assuntos em que tenha sido solicitada a sua opinião, sem ainda esquecer a competência para propor a orientação das atividades a executar pelos serviços de informações³¹.

O SGSIRP é nomeado e exonerado livremente pelo Primeiro-Ministro, sendo equiparado a Secretário de Estado, e tem competências de condução superior dos serviços de informações, de natureza administrativa para a nomeação do pessoal de informações e de natureza financeira na presidência dos conselhos administrativos dos serviços, de entre outras competências³².

O SIED – só criado em 1995 como Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM)³³, mas que na versão da atual LQSIRP deixou de ter a componente militar³⁴ – é o organismo “... incumbido da produção de informações que contribuam para a sal-

³⁰ Cfr. o art. 18.º, n.ºs 1 e 2, da LQSIRP.

³¹ Cfr. o art. 18.º, n.º 5, da LQSIRP.

³² Cfr. o art. 19.º da LQSIRP.

³³ Sobre o SIEDM, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 86 e ss.; PEDRO CARDOSO, *As informações...*, pp. 257 e ss.

³⁴ Havendo a opinião, como é o caso de VIZELA CARDOSO (*As informações...*, p. 31), de que a atividade de informações militares, tanto estratégicas como operacionais e táticas, terão ficado no exclusivo âmbito da atividade da DIMIL – Divisão de Informações Militares: “As alterações à Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, implicaram que as Forças Armadas reassumissem as atividades de informações militares, de natureza estratégica e operacional, indispensáveis ao cumprimento das suas missões específicas, para além da das atividades de contrainformação necessárias à salvaguarda da segurança militar, devendo ainda constituir um instrumento de apoio à decisão política, no âmbito do planeamento e execução da componente militar da política de defesa nacional”.

vaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”³⁵.

O SIS³⁶ foi o primeiro serviço de informações que dentro do atual SIRP veria a luz do dia, em 1985, sendo agora concebido pela LQSIRP como “...o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido”³⁷.

III

A FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA

9. A fiscalização dualista da atividade dos serviços de informações

Praticamente contemporânea da preocupação em torno da efetivação de uma atividade de informações do Estado tem sido o interesse pela existência de estruturas capazes de levar por diante a sua cabal fiscalização, não fazendo cair sobre esta melindrosa atividade administrativa do Estado qualquer sombra ou obscuridade antidemocrática.

É por isso que a criação de organismos de fiscalização do sistema de informações tem sido sempre o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respetivas estruturas³⁸. Essa mesma intenção alimentou algumas das alterações que, na década de 90, foram feitas à LQSIRP.

³⁵ Art. 20.º da LQSIRP.

³⁶ Sobre o SIS, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 55 e ss.; PEDRO CARDOSO, *As informações...*, pp. 243 e ss.

³⁷ Art. 21.º da LQSIRP.

³⁸ Sobre a fiscalização dos serviços de informações em geral, v. PEDRO ESTEVES, *Estado e informações: uma perspetiva sistémica*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 441 e ss.

Nos termos da atual LQSIRP, a *fiscalização da atividade do Sistema de Informações em Portugal, numa perspetiva específica, está atribuída a dois órgãos*³⁹:

- ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP); e
- à Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFDSIRP).

Quer isto dizer que a fiscalização externa do SIRP está cometida a dois órgãos diversos, com competências diferenciadas⁴⁰, *numa lógica dualista porque fundada em duas legitimidades separadas*:

- *uma fiscalização político-parlamentar*, na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República, que é o órgão maximamente representativo da democracia portuguesa⁴¹; e
- *uma fiscalização jurisdicionalizada*, na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público, a partir da escolha dos seus membros pelo Procurador-Geral da República⁴².

Porém, tal não quer dizer que a fiscalização não se possa fazer de outros modos:

- por um lado, há a própria *fiscalização interna*, através do autocontrolo a que a atividade de informações se submete dentro

³⁹ Sobre a fiscalização do SIRP em especial, v. PEDRO ESTEVES, *Estado e informações...*, pp. 451 e 452.

⁴⁰ No pensamento de PEDRO ESTEVES (*Estado e informações...*, p. 452), “Apesar do relativo equilíbrio entre o vetor de controlo governamental e os mecanismos de fiscalização externa (parlamentar e judicial), é de ressaltar a amplitude das atribuições do Parlamento em matéria de acompanhamento, fiscalização genérica, inspeção e consultoria relativamente aos serviços de informações, sem paralelo nos sistemas democráticos conhecidos em matéria de acesso ilimitado a toda a documentação considerada necessária para o respetivo desempenho”.

⁴¹ Fiscalização que se mostra ainda evidente pela seguinte circunstância, prevista no art. 36.º, n.º 1, da LQSIRP: “A Assembleia da República pode requerer a presença do Conselho de Fiscalização, em sede de comissão parlamentar, com o objetivo de obter esclarecimentos sobre o exercício da sua atividade”.

⁴² Art. 26.º, n.º 2, da LQSIRP.

da organização do SIRP, com as suas estruturas superiores de direção e de disciplina, sem ainda esquecer o controlo que se pode exercer, ao mais alto nível, a partir do próprio Governo e do Primeiro-Ministro;

- por outro lado, há a *fiscalização externa geral*, tanto *política* – da Assembleia da República e do Governo – como *judicial* – nos termos em que os tribunais são chamados a aplicar o Direito nos casos em que o mesmo tenha sido violado⁴³.

10. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa como principal órgão de fiscalização

O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) é, nos termos da LQSIRP, o principal órgão de fiscalização do SIRP, já que se lhe atribui a seguinte finalidade para a sua ação: “O controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa é assegurado pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República...”⁴⁴.

Daí que esta proeminência na função fiscalizatória que lhe está atribuída – sem obnubilar as competências (que são mais reduzidas) da Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa, além de descritiva das amplas competências de que beneficia – sirva de critério residual de atribuição de outras competências que não tenham sido explicitadas, dentro daquela genérica atribuição de controlo do SIRP.

O CFSIRP é um órgão composto por três membros eleitos pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos Deputados: “O Conselho referido no número anterior será composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembleia da República por voto

⁴³ Nos termos da parte final do n.º 1 do art. 8.º da LQSIRP, a atividade de fiscalização do CFSIRP faz-se “...sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais”.

⁴⁴ Art. 8.º, n.º 1, 1.ª parte, da LQSIRP.

secreto e maioria de dois terços dos Deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções”⁴⁵.

O mandato dos membros do CFSIRP é de quatro anos, sendo a eleição válida para esse período⁴⁶, beneficiando das necessárias imunidades para o exercício da sua função de fiscalização⁴⁷, além de sobre eles impenderem os seguintes deveres: exercer o respetivo cargo com a independência, a isenção e o sentido de missão inerentes à função que desempenham, contribuir, pelo seu zelo, a sua dedicação e o seu exemplo, para a boa aplicação da presente lei, e guardar o sigilo em relação aos elementos de que tomem conhecimento⁴⁸, nos termos da LQSIRP.

Da perspetiva do funcionamento e apoio logístico, o CFSIRP “... funciona junto à Assembleia da República, que lhe assegura os meios indispensáveis ao cumprimento das suas atribuições e competências, designadamente instalações condignas, pessoal de secretariado e apoio logístico suficientes, e inscreverá no seu orçamento a dotação financeira necessária, de forma a garantir a independência do funcionamento do referido Conselho, baseando-se em proposta por este apresentada”⁴⁹.

No âmbito do controlo do SIRP, o Conselho de Fiscalização tem amplos desígnios, definindo-os a LQSIRP do seguinte modo: “O Conselho de Fiscalização acompanha e fiscaliza a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos”⁵⁰.

As finalidades da atuação do CFSIRP são de natureza geral, tanto de uma perspetiva de eficiência organizativa como sobretudo de respeito pela juridicidade, sendo esta peculiarmente sinalizada pela alusão que se faz ao cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Quanto às suas competências, elas são hoje extensas, o que se tem explicado pela tomada de consciência da necessidade de qualquer atividade de informações, em regime democrático, ser tanto mais aceite

⁴⁵ Art. 8.º, n.º 2, da LQSIRP.

⁴⁶ Cfr. o art. 8.º, n.º 3, da LQSIRP.

⁴⁷ Cfr. o art. 11.º da LQSIRP.

⁴⁸ Cfr. o art. 12.º, n.º 1, da LQSIRP.

⁴⁹ Art. 9.º, n.º 4, da LQSIRP.

⁵⁰ Art. 9.º, n.º 1, da LQSIRP.

quanto maior for a atividade de fiscalização que sobre ela incida, sendo elas as seguintes, nos termos da LQSIRP⁵¹:

- a) “Apreciar os relatórios concernentes à atividade de cada um dos serviços de informações;
- b) “Receber, do Secretário-Geral, com regularidade bimensal, lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao cabal exercício dos seus poderes de fiscalização;
- c) “Conhecer, junto do Primeiro-Ministro, os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações e obter do Conselho Superior de Informações os esclarecimentos sobre questões de funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa;
- d) “Efetuar visitas de inspeção destinadas a colher elementos sobre o seu modo de funcionamento e a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações;
- e) “Solicitar elementos constantes dos centros de dados que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei;
- f) “Emitir pareceres com regularidade mínima anual sobre o funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa a apresentar à Assembleia da República;
- g) “Propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquérito ou sancionatórios em razão de ocorrências cuja gravidade o justifique;
- h) “Pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o Sistema de Informações da República Portuguesa, bem como sobre os modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal dos respetivos serviços”.

⁵¹ Art. 9.º, n.º 2, als. a) a h), da LQSIRP.

11. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e as informações militares

A reconfiguração do atual SIRP, feita com a aprovação da versão vigente da LQSIRP, através da Lei Orgânica n.º 4/2006, motivou a redefinição das atribuições do SIED em relação à atividade das informações militares.

Até à entrada em vigor daquele diploma legislativo, o SIED igualmente dispunha de atribuições nas informações militares, pois que o Decreto-Lei n.º 254/95 (que ainda estabelece a sua orgânica geral, mas estando neste ponto já derogado) dizia que “O SIEDM é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar”⁵².

Depois da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 4/2004, esta dimensão da atividade de produção de informações para as Forças Armadas e de segurança militar deixou de pertencer ao SIRP, admitindo-se a existência de “...atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”⁵³, o que na prática tem sido exercido no limitado âmbito dos organismos da estrutura militar previstos na legislação do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA): antes era a DIMIL – Divisão de Informações Militares e agora, depois da recente alteração legislativa ocorrida no EMGFA, é o CISMIL – Centro de Informações e Segurança Militares.

A separação da atividade de informações militares do SIED não impede, todavia, que sobre ela se possa identicamente exercer a fiscalização do CFSIRP, tal como o prevê a LQSIRP: “As disposições constantes dos artigos 1.º a 6.º da presente lei, bem como as disposições relativas aos poderes do Conselho de Fiscalização e da Comissão de

⁵² Art. 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de setembro.

⁵³ Art. 34.º, n.º 1, da LQSIRP.

Fiscalização de Dados, são aplicáveis às atividades de produção de informações das Forças Armadas”⁵⁴.

12. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e a conexão do SIRP com outros organismos

Por força do princípio da especialidade, os serviços de informações não podem confundir-se com a atividade que é protagonizada por outras funções, atividades e estruturas públicas, mesmo que de um modo geral concorram para a segurança do Estado.

Só que de tal entendimento não se pode inferir que a atividade de produções que levem a cabo, dentro das atribuições próprias do SIED e do SIS, não devam ser apreciadas por outras entidades, a quem possam interessar, e delas assim tirem um máximo proveito, havendo um saudável dever de colaboração por parte do SIRP para com essas outras entidades.

É por isso que a LQSIRP estabelece importantes mecanismos de cooperação entre as diversas instituições do Estado que estão vinculadas a uma preocupação de proteção da segurança nacional, ainda que estabelecendo as devidas distâncias, em razão da natureza dessas mesmas instituições e atividades, de que cumpre dar o seguinte exemplo: “As informações e os elementos de prova respeitantes a factos indiciários da prática de crimes contra a segurança do Estado devem ser comunicados às entidades competentes para a sua investigação ou instrução”⁵⁵.

Ora, é precisamente nesta ótica da colaboração externa do SIRP que o CFSIRP assume a competência específica de conhecer tais modalidades de relacionamento, assim igualmente exercendo as suas definidas tarefas de fiscalização: “O Conselho de Fiscalização acompanha e conhece as modalidades admitidas de permuta de informações entre serviços, bem como os tipos de relacionamento dos serviços com

⁵⁴ Art. 34.º, n.º 2, da LQSIRP.

⁵⁵ Art. 32.º, n.º 3, da LQSIRP.

outras entidades, especialmente de polícia, incumbidos de garantir a legalidade e sujeitos ao dever de cooperação”⁵⁶.

13. A relação do Conselho de Fiscalização com a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa

A Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFDSIRP) é o outro órgão de fiscalização específica do SIRP, mas que tem menos competências comparativamente àquelas que são cometidas ao CFSIRP.

No entanto, sendo composto por três magistrados do Ministério Público, designados pelo período do mandato do Procurador-Geral da República, exerce as suas competências, de um modo exclusivo, no domínio da proteção dos dados pessoais informatizados⁵⁷.

Tal como dispõe a LQSIRP, “A atividade dos centros de dados é exclusivamente fiscalizada pela Comissão de Fiscalização de Dados...”⁵⁸, fiscalização que se exerce “...através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa”⁵⁹.

No caso de deteção de violação dos direitos e das regras, este organismo “...deve ordenar o cancelamento ou retificação de dados recolhidos que envolvam violação dos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei e, se for caso disso, exercer a correspondente ação penal”⁶⁰.

Não obstante esta exclusividade de fiscalização que se comete à CFDSIRP, no domínio dos centro de dados e quanto ao uso da

⁵⁶ Art. 9.º, n.º 3, da LQSIRP.

⁵⁷ Nos termos do art. 26.º, n.º 3, da LQSIRP, “A Comissão de Fiscalização de Dados tem sede na Procuradoria-Geral da República, que assegura os serviços de apoio necessários, sendo os seus membros designados e empossados pelo Procurador-Geral da República, aplicando-se-lhes, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 11.º a 13.º”.

⁵⁸ Art. 26.º, n.º 1, da LQSIRP.

⁵⁹ Art. 26.º, n.º 4, da LQSIRP.

⁶⁰ Art. 26.º, n.º 5, da LQSIRP.

informática, é competência do CFSIRP receber a informação daquela Comissão a respeito de violações ocorridas de direitos fundamentais dos cidadãos, podendo desencadear as iniciativas que entenda por convenientes: “Das irregularidades ou violações verificadas deverá a Comissão de Fiscalização de Dados dar conhecimento, através de relatório, ao Conselho de Fiscalização”⁶¹.

14. Uma panorâmica geral da atividade do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

Deixando de lado as competências de fiscalização jurisdicionalizada, que têm um carácter mais reduzido, *interessa agora sintetizar as opções fundamentais no tocante à fiscalização político-parlamentar do SIRP, que são levadas a cabo pelo CFSIRP.*

Não integrando propriamente o SIRP, este órgão exerce as suas competências sobre a *totalidade do sistema português de informações*, não havendo espaços imunes à respetiva intervenção fiscalizadora, o que quer dizer que o SGSIRP, e o seu Gabinete, bem como o SIED e o SIS se lhe submetem sob o ponto de vista da atividade de fiscalização que empreendem.

Noutro prisma, a fiscalização do SIRP é feita com *carácter periódico*, já que os serviços de informações são obrigados a fazer-lhe regularmente chegar elementos que dizem respeito a aspetos centrais da sua atividade de informações, como as listas de processos abertos e os relatórios atinentes às suas atividades.

A *profundidade da efetivação da fiscalização político-parlamentar* é ainda evidente pelo facto de o CFSIRP poder atuar mesmo através de uma atividade de inspeção nas próprias instalações dos serviços de informações, que lhe devem facultar o acesso livre, sempre que o requeira, jamais se limitando a cuidados meramente administrativos ou burocráticos.

O alcance da atividade fiscalizadora do CFSIRP não se resume finalmente a ser meramente informativo, dado que na presença de situ-

⁶¹ Art. 27.º, n.º 3, da LQSIRP.

ações de violação dos direitos fundamentais ou em face de anomalias de funcionamento dos serviços tem *a possibilidade de fazer acionar os mecanismos próprios de aplicação de sanções* – pedindo inquéritos e sindicâncias – ou *propor medidas legislativas apropriadas* – dando sugestões aos órgãos legislativos competentes.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV – *Informações e Segurança Interna*, Porto, 1998
- CARDOSO, Pedro – *As Informações em Portugal*, 2.^a ed., Lisboa, 2004
- CARDOSO, Vizela – *As informações em Portugal*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006
- FERREIRA, Arménio Marques – *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa-Díli, 2012
- MONTEIRO, Ramiro Ladeiro – *Subsídios para a história recente das informações em Portugal*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 459 e ss.
- REIS, Sónia/SILVA, Manuel Botelho da – *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, III – Lisboa, Dezembro 2007, pp. 1251 e ss.
- SERRA, Paula – *DINFO – Histórias secretas do Serviço de Informações Militares*, Lisboa, 1998
- SIMÕES, Pedro – *Os Serviços Secretos em Portugal – Os Serviços de Informação e a Comunicação Social*, Lisboa, 2002

